Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13434**

18. Wahlperiode 25.08.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Katharina Dröge, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Thomas Gambke, Dr. Frithjof Schmidt, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Tom Koenigs, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Ekin Deligöz, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Investitionsschutzabkommen mit Myanmar

Seit März 2014 verhandeln die Europäische Union (EU) und Myanmar über ein Investitionsschutzabkommen (Investment Protection Agreement – IPA). Es ist das erste bilaterale Abkommen der EU mit einem Land aus der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC).

Nach Jahrzehnten der Militärdiktatur und einer wirtschaftlichen und politischen Isolation, befindet sich das Land seit 2011 in einem sensiblen, gerade beginnenden Demokratisierungsprozess. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind insbesondere unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten noch schwach ausgebildet. Ein Drittel der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze. Eine inklusive Wirtschaftsentwicklung zeichnet sich derzeit nicht ab, vielmehr profitieren immer noch die Eliten des Landes und Unternehmen, die dem Militär und der Regierung nahe stehen. Die einhergehende Liberalisierung der Wirtschaft und hohe ausländische Direktinvestitionen drohen in diesem Zusammenhang eine nachhaltige Entwicklung zu behindern. (vgl. www.misereor.de/fileadmin/publikationen/faktenpapier-myanmar.pdf). Das Land befindet sich zudem in einer schwierigen Menschenrechtslage, insbesondere die andauernden bewaffneten Konflikte zwischen Militär und ethnischen Widerstandsgruppen mit Toten und Vertreibungen tragen dazu bei.

Die Verhandlungen zwischen der EU und der burmesischen Regierung sind vor diesem Hintergrund sorgfältig und kritisch zu prüfen. Das wiederum erweist sich als äußerst schwierig, da die Gespräche einmal mehr unter Ausschluss der Öffentlichkeit geführt werden. Die Positionierung der Bundesregierung zu den relevanten Themenfeldern sowie der derzeitige Verhandlungsstand sind daher unklar.

Wir fragen die Bundesregierung (bitte alle Antworten begründen):

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die aktuelle Konfliktlage und die Menschenrechtssituation in Myanmar – insbesondere in den Staaten Kachin, Shan, Kayin, Mon und Rakhine sowie die Lage der Binnenvertriebenen und die Politik gegenüber den Rohingya?
2. Wie beurteilt die Bundesregierung den Friedens- und Demokratisierungsprozess in Myanmar?

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Verhandlungskapazitäten der Regierung von Myanmar?

   a) Inwiefern ist es aus Sicht der Bundesregierung gewährleistet, dass die burmesische Regierung im Rahmen der Verhandlungen mit der EU über das IPA die Bevölkerung, insbesondere der ethnischen und religiösen Minderheiten, angemessen konsultiert und in die Entscheidungsprozesse einbezieht?

   b) Wie beurteilt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang das faktische Vetorecht des Militärs im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse?

   c) Unterstützen die Bundesregierung oder Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Regierung in Myanmar bei den Verhandlungen?

   Wenn ja, mit welchen konkreten Maßnahmen, und mit welchen Empfehlungen?

4. Wie beurteilt die Bundesregierung

   a) die Gesetzeslage in Myanmar zum Schutz von Menschenrechten, einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in Myanmar, den Zugang von Opfern zu Gerichten sowie die Effektivität und Unabhängigkeit der Gerichte?

   b) die Landgesetzgebung in Myanmar hinsichtlich des Schutzes der Rechte von Minderheiten bei informellen und traditionellen Landnutzungsrechten?

   Ist der Schutz von informellen und traditionellen Landrechten in Konfliktregionen und im Rahmen von Investitionsprojekten aus Sicht der Bundesregierung ausreichend gewährleistet?

   Inwiefern setzt sich die Bundesregierung im Rahmen der Verhandlungen dafür ein, etwaigen Fällen sogenannten Landgrabbings vorzubeugen?

   c) die Gesetzeslage in Myanmar zum Schutz von Umwelt und Klima?

   d) die Gesetzeslage in Myanmar zum Schutz von ethnischen und religiösen Minderheiten?

   e) die Umsetzung von bestehender Gesetzeslage insbesondere im Bereich der Menschenrechte, Schutz von Minderheiten, Umwelt- und Landrechten?

5. Welche Bestimmungen des IPA dienen der Umsetzung der Ratsschlussfolgerungen der EU zu Myanmar/Birma vom 20. Juni 2016 bezüglich der Vorgabe, nachhaltiges Wachstum zu befördern, und insbesondere der Notwendigkeit, Investitionen im Zusammenhang mit den bestehenden Konflikten verantwortungsvoll vorzunehmen?

   Welche Maßnahmen sieht das IPA vor, um die Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums und die Verantwortlichkeit von Investitionsentscheidungen zu überprüfen?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

6. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Befürchtungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Myanmar und der EU, dass ein IPA derzeit kontraproduktiv sei, da die Menschenrechtssituation noch nicht ausreichend verbessert worden sei und Investitionsprojekte – insbesondere in den Staaten Kachin, Shan, Kayin und Rakhine sowie in der Tanintharyi Division – die dortigen noch virulenten Konflikte anheizen würden, zumal dort bislang der größte Teil der ausländischen Direktinvestitionen getätigt wurde (vgl.: http://actalliance.org/wp-content/uploads/2017/04/EU-Myanmar-IPA-Risks-and-Opportunities.pdf)?

   a) Welche Wechselwirkung erwartet die Bundesregierung von einer Zunahme ausländischer Investitionen in diesen Gebieten mit den dortigen Konflikten?

   b) Inwiefern werden die Investitionsprojekte auf ihre Auswirkungen auf die bestehende Konflikte überprüft?

   c) Welche Auswirkungen wird der Bodenbesitz ausländischer Investoren nach Einschätzung der Bundesregierung auf die wegen der umkämpften Landrechte angespannte Lage haben?

7. Unterstützt die Bundesregierung das Vorgehen, dass anders als bei den TTIP-Verhandlungen und anderen jüngeren Verhandlungsprozessen die Kommission bislang weder das Verhandlungsmandat noch ihre Textvorschläge für das Abkommen veröffentlicht hat, und wenn ja, weshalb?

   Wenn nein, hat die Bundesregierung die Kommission aufgefordert, diese Dokumente zu veröffentlichen?

   Mit welchem Ergebnis?

   a) Hat sich die Bundesregierung im Europäischen Rat aktiv dafür eingesetzt, das Verhandlungsmandat nach Annahme durch den Rat zu veröffentlichen?

      Wenn ja, wann und in welchen Ratsgremien ist dies geschehen?

      Wenn nein, warum nicht?

   b) Hat sich die Bundesregierung im Europäischen Rat aktiv dafür eingesetzt, dass EU-Textvorschläge veröffentlicht sowie konsolidierte Texte den Abgeordneten des Europaparlaments und der nationalen Parlamenten und deren Mitarbeitern zugänglich gemacht werden müssen, und ist dies im Mandatsentwurf so vorgesehen?

      Wenn ja, wann und in welchen Ratsgremien ist dies geschehen?

      Wenn nein, warum nicht?

   c) Hat sich die Bundesregierung im Europäischen Rat aktiv dafür eingesetzt, dass die europäischen Bürgerinnen und Bürger zeitnah, aktiv und umfassend über Zwischenstände der Verhandlungen informiert werden, und ist dies im Mandatsentwurf so vorgesehen?

      Wenn ja, wann und in welchen Ratsgremien ist dies geschehen?

      Wenn nein, warum nicht?

   d) Sieht die Bundesregierung die Kurzberichte in Länge einer halben Textseite, die die EU-Kommission auf ihrer Webseite veröffentlicht hat, als ausreichend an, um die Öffentlichkeit über den Fortschritt der Verhandlungen zu informieren?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

8. Bis wann sollen die Verhandlungen nach den Plänen der EU-Kommission abgeschlossen werden?

   a) Unterstützt die Bundesregierung das Ziel der EU-Kommission, die Verhandlungen möglichst rasch abzuschließen?

   b) Wie lautet nach Kenntnis der Bundesregierung der weitere Zeitplan für die Ratifizierung des Abkommens?

   c) Soll das Abkommen als gemischtes Abkommen mit EU und Mitgliedstaaten als Vertragsparteien abgeschlossen werden?

   Welche Rechtsauffassung vertritt die Bundesregierung in dieser Sache?

9. Welche konkreten Ziele verfolgt die EU bei den Verhandlungen über das IPA mit Myanmar nach Kenntnis der Bundesregierung?

   Wie beurteilt die Bundesregierung die Verhandlungsziele?

   Welche Bereiche soll das Abkommen konkret regeln (bitte abschließend aufzählen)?

10. Welche wirtschaftlichen Vorteile für deutsche Unternehmen verspricht sich die Bundesregierung von einem IPA mit Myanmar?

    a) In welchen Sektoren sind deutsche Unternehmen in Myanmar bereits aktiv (bitte Daten nach Sektoren und Direktinvestitionsvolumen in Euro für die letzten zehn Jahre auflisten)?

    b) In welchen Sektoren und in welcher Höhe erwartet die Bundesregierung infolge eines IPA eine Steigerung deutscher Investitionen?

    Auf welcher wissenschaftlichen Grundlage beruhen diese Erwartungen?

    c) In welcher Höhe und in welchen Sektoren haben nach Kenntnis der Bundesregierung europäische Unternehmen in den letzten zehn Jahren Direktinvestitionen in Myanmar getätigt?

    In welchen Sektoren und in welcher Höhe erwartet die EU nach Kenntnis der Bundesregierung infolge eines IPA eine Steigerung europäischer Investitionen in Myanmar?

    d) In welcher Höhe und in welchen Sektoren haben nach Kenntnis der Bundesregierung myanmarische Unternehmen in den letzten zehn Jahren Direktinvestitionen in der EU getätigt?

    In welchen Sektoren und in welcher Höhe erwartet Myanmar nach Kenntnis der Bundesregierung infolge eines IPA eine Steigerung burmesischer Direktinvestitionen in der EU?

11. Wie viele Hermesbürgschaften, Investitionsgarantien bzw. ungebundene Finanzkreditgarantien hat die Bundesregierung in den Jahren 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 und 2016 für Projekte und Investitionen nach Myanmar vergeben (bitte nach Jahren, Projekten, Vergabezeitpunkt, Summe und Rohstoffe bzw. Exportgut auflisten)?

12. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über den aktuellen Verhandlungsstand vor?

    a) In welchen Punkten haben die EU und Myanmar bereits eine Einigung erzielt?

    In welchen Punkten bestehen noch Differenzen?

    b) Wie beurteilt die Bundesregierung den Verhandlungsstand mit Blick auf die eigenen Interessen und jene von Myanmar?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

13. Wird nach Kenntnis der Bundesregierung das Abkommen Bestimmungen zum Schutz vor „indirekter Enteignung“ enthalten?

    Wenn ja, wie soll „indirekte Enteignung“ in dem Abkommen definiert und eingegrenzt werden?

    Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

14. Wird nach Kenntnis der Bundesregierung das Abkommen Vorgaben zur „fairen und gerechten Behandlung“ (Fair and Equitable Treatment – FET) enthalten?

    Wenn ja, wie soll FET in dem Abkommen definiert und eingegrenzt werden?

    Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

15. Wird nach Kenntnis der Bundesregierung das Abkommen eine Schirmklausel (umbrella clause) enthalten?

    Wenn ja, für welche Art von Verträgen soll diese Klausel in dem Abkommen welchen Schutz gewähren?

    Welche Art von Verträgen wird nicht durch die Klausel abgesichert?

    Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

16. Hat sich die Bundesregierung aktiv dafür eingesetzt, dass sogenannte Investor-Staat-Schiedstribunale etabliert werden?

    a) Ist zum jetzigen Verhandlungsstand ein solches bilaterales Investitionsgericht vorgesehen?

       Wenn ja, wie soll dieses konkret ausgestaltet werden?

    b) Ist das im IPA mit Myanmar angestrebte Investitionsgericht mit dem im EU-Kanada-Freihandelsabkommen CETA enthaltenen System vergleichbar?

       In welchen Punkten gibt es Unterschiede?

    c) Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Investoren-Staats-Schiedsgerichte notwendig sind, um Anreize zur Investition in Myanmar zu schaffen?

       Auf welche empirischen oder wissenschaftlichen Erkenntnisse begründet die Bundesregierung diese Auffassung?

    d) Ist nach Ansicht der Bundesregierung ein Investitionsschutzabkommen politisch sinnvoll, das keinen Investor-Staats-Schiedsgerichtshof oder ein Streitschlichtungssystem vorsieht?

    e) Inwieweit teilt die Bundesregierung die Befürchtungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, dass ein IPA derzeit auch deshalb kontraproduktiv sei, weil zentrale Gesetzgebungsprozesse zum Schutz von Umwelt, Menschenrechten und Arbeitsrechten noch nicht abgeschlossen sind und etwaige Investitionsschutzbestimmungen gegen indirekte Enteignungen, das Gebot der fairen und gerechten Behandlung und die Schirmklausel die Regierung abschrecken könnten, die Umwelt und Rechte der Bevölkerung angemessen gegenüber Investoren zu schützen, da ansonsten Schadensersatzklagen durch europäische Unternehmen drohen könnten (vgl. http://actalliance.org/wp-content/uploads/2017/04/EU-Myanmar-IPA-Risks-and-Opportunities.pdf)?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

f) Welche alternativen Initiativen sieht die Bundesregierung, Streitbeilegungsverfahren auf der Ebene der UN oder der WTO zu etablieren bzw. bestehende Strukturen zu nutzen?

Wie bewertet die Bundesregierung diese Alternativen und welche Bedingungen müssten erfüllt sein, um transnationale Initiativen auf der Ebenen der UN oder der WTO zu stützen?

17. Welche Menschenrechtsbestimmungen soll nach Kenntnis der Bundesregierung das IPA enthalten?

Sollen die Menschenrechte als „wesentliche Elemente“ des Abkommens aufgeführt werden und dem Streitschlichtungsmechanismus unterliegen bzw. explizit vorschreiben, dass die Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsstaaten bei Entscheidungen eines bilateralen Investitionsschiedsgerichts berücksichtigt werden müssen?

Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

a) Wie wurde nach Kenntnis der Bundesregierung ex-ante konkret geprüft, welche Auswirkungen das IPA auf die ohnehin angespannte Menschenrechtslage haben wird, und mit welchem Ergebnis?

Welche Konsequenzen wurden für die Verhandlungen daraus gezogen?

b) Plant die Kommission nach Kenntnis der Bundesregierung, menschenrechtliche Bedingungen vor Abschluss des IPA zu stellen?

Welche Prüfungen in welcher Form und in welchem Abstand sind nach Abschluss des Vertrages geplant?

c) Ist nach Kenntnis der Bundesregierung, analog beispielsweise zum GSP-System, ein Mechanismus vorgesehen, mithilfe dessen das IPA oder Teile davon ausgesetzt werden können, sollte sich die Menschenrechtslage nach Abschluss des Abkommens verschlechtern?

18. Wie beurteilt die Bundesregierung derzeit den Schutz von Umwelt, Menschenrechten und Arbeitsrechten in Myanmar, insbesondere in den Sektoren Rohstoffabbau einschließlich Erdöl, Energie einschließlich Staudämme, sowie Textil und Telekommunikation, in den ein Großteil der ausländischen, auch europäischen, Direktinvestitionen derzeit fließen?

a) Welche Bestimmungen soll das IPA nach den Vorstellungen der Bundesregierung enthalten, um zu verhindern, dass europäische Unternehmen sich bei Investitionen in solchen Sektoren direkt oder indirekt an Verstößen gegen Menschenrechte, Arbeitsrechte und Schädigungen der Umwelt beteiligen?

b) Welche Vorstellungen vertritt nach Kenntnis der Bundesregierung die EU-Kommission diesbezüglich?

Hält die Bundesregierung die von der EU-Kommission in dieser Hinsicht angestrebten Bestimmungen für ausreichend?

19. Soll nach Kenntnis der Bundesregierung das IPA ein Nachhaltigkeitskapitel enthalten?

a) Auf welche internationalen Standards und Regelwerke soll dieses Kapitel nach den Vorstellungen der Bundesregierung Bezug nehmen?

Welche Vorstellungen vertritt nach Kenntnis der Bundesregierung die EU-Kommission diesbezüglich?

b) Welche Durchsetzungsinstrumente soll nach Kenntnis der Bundesregierung dieses Kapitel vorsehen?

Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

c) Soll nach Kenntnis der Bundesregierung das Kapitel europäische Investoren verbindlich zu menschenrechtlicher Sorgfalt sowie zur Achtung von Arbeitsrechten und zur Einhaltung internationaler Umweltstandards verpflichten?

Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

d) Soll nach Kenntnis der Bundesregierung das Kapitel einen zivilgesellschaftlichen Beschwerdemechanismus enthalten, der den Kriterien der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (Prinzip 31) genügt?

Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

e) Welche Konsequenzen sieht nach Kenntnis der Bundesregierung das Nachhaltigkeitskapitel vor, wenn europäische Unternehmen ihre Sorgfaltspflichten und andere Standards missachten?

Wie hat sich die Bundesregierung diesbezüglich positioniert?

f) Hält die Bundesregierung das angestrebte Nachhaltigkeitskapitel für ausreichend, um den Schutz der Umwelt, der Arbeitnehmer und der Menschenrechte zu gewährleisten, und falls nein, inwiefern setzt sich die Bundesregierung für ein entsprechend ausgestaltetes Nachhaltigkeitskapitel ein?

20. Soll das IPA nach den Vorstellungen der Bundesregierung im Sinne des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragten und von Prof. Markus Krajewski angefertigten Gutachtens („Modell-Investitionsschutzvertrag mit Investor-Staat-Schiedsverfahren für Industriestaaten unter Berücksichtigung der USA“ vgl.: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modell-investitionsschutzvertrag-mit-investor-staat-schiedsverfahren-gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=1) eine „Allgemeine Ausnahmeklausel“ enthalten, welche die Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsstaaten explizit einschließt?

Welche Vorstellungen vertritt nach Kenntnis der Bundesregierung die EU-Kommission diesbezüglich?

Welche Position vertritt die Bundesregierung diesbezüglich?

a) Wird nach Kenntnis der Bundesregierung solch eine Klausel klarstellen, dass die übrigen Vertragsbestimmungen des IPA die Unterzeichnerstaaten nicht daran hindern dürfen, ihre Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber der eigenen Bevölkerung umzusetzen und die Menschenrechte im Partnerland zu achten und zu fördern?

b) Wie beurteilt die Bundesregierung in dieser Frage die Haltung der EU-Kommission?

21. Wird nach Kenntnis der Bundesregierung das Abkommen Bestimmungen zum „right to regulate“ enthalten?

Wenn ja, auf welche Aspekte soll die Definition legitimer Politikziele, zu deren Zweck Regulierungsmaßnahmen möglich sind, explizit Bezug nehmen?

In welchen Kapiteln des IPA soll auf das „right to regulate“ Bezug genommen werden?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

a) Wenn Regulierungsmaßnahmen – auch wenn sie beispielsweise dem Schutz von Umwelt und Menschenrechten dienen – potentiell den Wert einer Investition und die „legitimen Erwartungen“ von Investoren beeinträchtigen sollten, könnten nach Kenntnis der Bundesregierung die betroffenen Investoren auf Grundlage der FET-Klausel und des Schutzes vor indirekter Enteignung trotzdem auf Schadensersatz klagen, auch wenn das „Recht auf Regulierung“ im Abkommen explizit genannt ist?

b) Wie beurteilt die Bundesregierung den Einwand diverser Völkerrechtler, die die Bestimmungen zum „right to regulate“ für ineffektiv halten, weil das „Recht auf Regulierung“ als solches durch Handels- und Investitionsabkommen ohnehin nicht infrage gestellt werde, Regulierungsmaßnahmen somit nicht verboten wären, diese aber durch die Investitionsschutzklauseln sehr wohl Entschädigungszahlungen zur Folge haben können (vgl.: u. a. file://parlament/Benutzer/kekerituwma01/_unverschluesselt/Benutzerprofil/Desktop/CIDSE_Study_Primacy_HR_Trade__Investment_Policies_March_2017.pdf)?

Berlin, den 24. August 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333